



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

**Rapportage**

## **Het buitenlands beleid van de Europese Unie in tijden van geopolitieke machtsverschuivingen**



datum 4 november 2020  
inleverdatum 4 november 2020

**Dienst Analyse en Onderzoek**  
Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

Bas Limonard  
M 06-15450811  
E [b.limonard@tweedekamer.nl](mailto:b.limonard@tweedekamer.nl)



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

**Rapportage**

## **Het buitenlands beleid van de Europese Unie in tijden van geopolitieke machtsverschuivingen**

datum 4 november 2020  
inleverdatum 4 november 2020

**Dienst Analyse en Onderzoek**  
Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

Bas Limonard  
M 06-15450811  
E [b.limonard@tweedekamer.nl](mailto:b.limonard@tweedekamer.nl)

## Inhoudsopgave

0	Samenvatting en conclusies .....	4
1	Inleiding .....	6
2	Factoren die van invloed zijn op de machtspositie van de EU .....	7
2.1.	Inleiding .....	7
2.2.	Veelzijdig karakter van het EU buitenlands beleid.....	7
2.3.	De EU als soft power .....	7
2.4.	Besluitvorming bij unanimiteit .....	8
2.5.	Uiteenlopende standpunten van de lidstaten.....	10
2.6.	Nationaal buitenlands beleid .....	10
2.7.	Geopolitieke context.....	10
2.8.	Strategische autonomie .....	11
2.9.	Een geopolitieke Commissie .....	12
2.10.	Conclusie .....	12
3	Het Europese en het Nederlandse China-beleid vergeleken.....	14
3.1.	Inleiding .....	14
3.2.	China-beleid van de EU.....	14
3.3.	China-beleid van Nederland.....	15
3.4.	Duiding overeenkomsten en verschillen .....	17
4	Objectieve machtsverhoudingen op basis van indicatoren .....	18
4.1.	Inleiding .....	18
4.2.	Machtsbronnen vanuit het perspectief van China en Rusland .....	18
4.3.	Economische indicatoren.....	19
4.4.	Politieke indicatoren .....	22
4.5.	Militaire indicatoren .....	24
4.6.	Conclusie .....	26
5	Geraadpleegde bronnen.....	28

## 0 Samenvatting en conclusies

### Achtergrond

Deze notitie is opgesteld op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, als onderdeel van de kennisagenda 2020. In de notitie worden de volgende vragen beantwoord:

- a) Wat is er bekend over de (belangrijkste) factoren die van invloed zijn op de positie die de EU inneemt op het wereldtoneel?
- b) Hoe verhoudt het door de EU gevoerde beleid ten aanzien van China zich tot het Nederlandse China-beleid?
- c) Wat zeggen indicatoren voor internationale macht en invloed over de objectieve machtsverhoudingen tussen de EU, de VS, China en Rusland? Hierbij worden ook machtsbronnen vanuit het perspectief van China en Rusland meegenomen.

### Internationale invloed van de EU

Het buitenlands beleid van de EU kent meerdere gezichten. Op economisch en handelsgebied heeft de EU zich al vroeg tot een wereldmacht ontwikkeld. De EU slaagt er echter niet in om deze economische macht te vertalen op buitenlandspolitiek terrein. De EU leunt traditioneel op vormen van (niet-dwingende) *soft power*, zoals economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking en mist nog altijd het vermogen om (dwingende) *hard power* in te zetten. Daarnaast heeft de EU geregeld moeite om met een eenduidige en krachtige stem naar buiten te treden. Dit komt onder andere doordat de Raad bij unanimité besluit over buitenlands beleid, lidstaten op belangrijke dossiers uiteenlopende posities innemen en ook het nationale beleid van de lidstaten belangrijk blijft, waardoor de verdeeldheid tussen de lidstaten zich gemakkelijk openbaart.

De internationale context waarin de EU opereert ontwikkelt zich ongunstig. De op regels gebaseerde internationale orde staat steeds verder onder druk door de terugkeer van de machtspolitiek. Het multilaterale stelsel wordt uitgehold doordat het steeds moeilijker wordt om in internationale fora tot afspraken te komen en de VS zich hebben teruggetrokken uit een aantal belangrijke internationale organisaties en afspraken.

De groeiende rivaliteit tussen met name de VS en China noopt de EU om een positie te bepalen tussen deze grootmachten. Hierbij deelt het de waarden van democratie, mensenrechten en individuele vrijheden met de VS, maar heeft het niet dezelfde belangen als de VS ten aanzien van China. Met name sinds het aantreden van de Commissie Von der Leyen (die zich afficheert als een 'geopolitieke Commissie') komt het streven naar 'strategische autonomie' steeds centraler te staan in het Europese beleidsdiscours.

### EU en Nederlands beleid ten aanzien van China

Uit de geanalyseerde beleidsdocumenten van de EU en Nederland kan opgemaakt worden dat de brede beleidsdoelen van de EU en Den Haag in grote mate met elkaar overeenkomen. Waar dit (nog) niet het geval is, probeert Nederland via de EU of met gelijkgestemde landen beleid uit te dragen, voordat het alleen zal opereren.

Hiermee lijken echte beleidsverschillen met name te ontstaan op het niveau van bilaterale relaties tussen China en individuele EU-lidstaten.

Mensenrechtenbeleid geldt als voornaamste voorbeeld waar Nederland, ook los van de EU, (verdergaande) aandacht voor vraagt bij China, mede doordat unanimiteit in de Raad hierover niet altijd aanwezig is. Volgens het kabinet speelt Nederland zowel bilateraal als binnen internationale platforms een zeer leidende rol in het agenderen van de mensenrechtensituatie in China. Druk vanuit de Kamer speelt hierbij ook zeker een rol.

### **Machtsverhoudingen op basis van indicatoren**

Indicatoren op economisch, politiek en militair terrein laten zien dat China zich heeft gevestigd als internationale grootmacht. China is de EU en de VS voorbij gestreefd als grootste economie ter wereld en is ook de grootste handelseconomie. Bovendien beschikt het over belangrijke grondstoffen voor de wereldeconomie, inclusief metalen die belangrijk zijn voor de digitalisering en vergroening van de economie.

China, qua inwonertal het grootste land ter wereld, heeft inmiddels ook het grootste aantal diplomatieke posten en ambassades, net iets meer dan de VS, en laat daarmee zien een actief buitenlands beleid te willen voeren. De VS, China en Rusland hebben een permanente zetel in de VN-veiligheidsraad, met vetorecht. De EU heeft, sinds het vertrek van het VK, alleen lidstaat Frankrijk met een vaste zetel. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is de EU, incl. de lidstaten, met afstand de grootste donor. China heeft de VS inmiddels ruimschoots ingehaald. Qua softpower scoren de lidstaten van de EU traditioneel zeer hoog. De posities van Rusland en China steken daar schril bij af. Opvallend is de daling van de soft power van de VS sinds 2016.

Op militair terrein blijven de VS met afstand de grootste macht, maar China is bezig met een inhaalrace. Qua militaire uitgaven heeft China de EU inmiddels ingehaald. Hoewel de uitgaven van Rusland aanzienlijk lager liggen (11% van de VS) beschikt het over aanzienlijke capaciteiten.

# 1 Inleiding

Het buitenlands beleid van de Europese Unie is een thema op de Kennisagenda 2020 van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Gezien de gevolgen van de COVID-19 crisis voor de geopolitieke verhoudingen, met name de groeiende rivaliteit tussen de VS en China, besloot de commissie op 13 mei 2020 om de machtsverschuivingen tussen de EU, de VS, China aan dit kennisthema toe te voegen. Later werd hier ook Rusland aan toegevoegd.

Op verzoek van de commissie heeft de staf deze notitie opgesteld, waarin de volgende vragen worden beantwoord:

- d) Wat is er bekend over de (belangrijkste) factoren die van invloed zijn op de positie die de EU inneemt op het wereldtoneel?
- e) Hoe verhoudt het door de EU gevoerde beleid ten aanzien van China zich tot het Nederlandse China-beleid?
- f) Wat zeggen indicatoren voor internationale macht en invloed over de objectieve machtsverhoudingen tussen de EU, de VS, China en Rusland? Hierbij worden ook machtsbronnen vanuit het perspectief van China en Rusland meegenomen.

De commissie kan deze notitie desgewenst benutten voor debatten met de minister van Buitenlandse Zaken en als basis voor het organiseren van kennisactiviteiten.

De notitie is opgesteld op basis van relevante literatuur, beleidsdocumenten, websites en nieuwsberichten. Om een beter begrip te krijgen van indicatoren van macht en invloed vanuit Russisch en Chinees perspectief zijn Rusland-expert Bob Deen en China-expert Ties Dams, geraadpleegd. Beide zijn verbonden aan Instituut Clingendael.

De opbouw van de notitie is als volgt:

- In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste factoren besproken die van invloed zijn op de positie van de EU in de wereld. Deze factoren hebben betrekking op het karakter van de EU, de internationale context en de ambities die de EU heeft om een grotere rol op het internationale toneel te spelen.
- In hoofdstuk 3 wordt het beleid van de EU ten aanzien van China vergeleken met het Nederlandse China beleid. Dit gebeurt hoofdzakelijk op basis van beleidsdocumenten van de EU van Nederland.
- In hoofdstuk 4 wordt op basis van economische, politieke en militaire indicatoren een illustratie gegeven van de machtsverhoudingen tussen de VS, China, de EU en Rusland. Hierbij wordt kort ingegaan op het Chinese en Russische perspectief op macht en invloed.

## 2 Factoren die van invloed zijn op de machtspositie van de EU

### 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de machtspositie in de wereld. Het gaat daarbij om factoren die te maken hebben met het karakter van de EU zelf en de manier waarop het buitenlands beleid tot stand komt, om de internationale context waarin de EU opereert en om de ambities van de EU en haar lidstaten om een grotere rol te spelen in de wereld.

### 2.2. Veelzijdig karakter van het EU buitenlands beleid

In 1991 typeerde de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens de EU als een economische reus, een politieke dwerg en een militaire worm. Hoewel er sindsdien veel veranderd is, zit er nog steeds een kern van waarheid in de beeldspraak. Het internationale optreden van de EU kent immers meerdere gezichten.

Ten eerste beslaat het buitenlands beleid van de Unie uiteenlopende terreinen. Van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), inclusief het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), tot het terrein van de externe relaties: handel, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, economische en financiële samenwerking en het sluiten van internationale overeenkomsten. Daarnaast kennen terreinen van intern EU-beleid ook internationale aspecten, zoals energie en klimaatbeleid, asiel en migratie e.d. Tot slot coördineren de lidstaten hun buitenlands beleid, bijvoorbeeld wanneer zij lid zijn van dezelfde internationale organisatie ([Keukeleire & Delreux, 2014](#)).

Ten tweede verschillen de bevoegdheden van de EU, de rol van de Europese instellingen en de besluitvormingsmethoden in de Raad per beleidsterrein. Zo is externe handel een exclusieve bevoegdheid van de EU, zonder enige ruimte voor de lidstaten om bilaterale handelsafspraken met derde landen te maken. Binnen het GBVB treedt de EU echter slechts op voor zover de lidstaten overeenstemming bereiken. Daardoor blijft er veel ruimte voor nationaal buitenlands beleid. Terwijl bij beleid op het terrein van handel en ontwikkeling de lidstaten bij gekwalificeerde meerderheid besluiten, op exclusief initiatief van de Commissie, worden besluiten binnen het buitenlands- en veiligheidsbeleid doorgaans bij unanimitieit genomen.

### 2.3. De EU als soft power

Op het gebied van handel wordt de EU traditioneel als een mondiale supermacht beschouwd. Met een markt van ongeveer 450 miljoen relatief welvarende consumenten en hoge productstandaarden is de EU een speler van wereldformaat en is vanwege eigen, hoge standaarden op het gebied van consumentenbescherming, milieu en productieomstandigheden een krachtige actor in het bevorderen van deze zaken wereldwijd. De EU geldt daarom als een belangrijk mondiale regelgevende macht (o.a. [Moravcsik 2020](#)) en heeft al assertiviteit getoond als agendazetter op het gebied van consumentenbescherming, financiële diensten en data ([EPRS 2020](#)). De EU en haar lidstaten gezamenlijk zijn ook de grootste donor van officiële ontwikkelingshulp en andere vormen van financiële ondersteuning. De EU weet de economische supermacht

waarover zij beschikt echter maar heel beperkt als hefboom voor buitenlandspolitieke invloed in te zetten.

De Unie kreeg pas met het Verdrag van Maastricht (1993) een formele rol op het buitenlands en veiligheidsbeleid, toen nog als zogenoemde intergouvernementele 'Tweede pijler'. Als gevolg van de incrementele institutionele stappen met als doel het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid coherenter en efficiënter te maken, via de Verdragen van Amsterdam (1997) Nice (2001) en Lissabon (2009) is de Brusselse coördinatie de afgelopen decennia gaandeweg sterk geïntensiveerd.

Het verdrag van Lissabon introduceerde enkele innovaties om de samenhang en slagkracht van het EU buitenlands beleid te versterken. Centraal hierin was de introductie van een Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands en veiligheidsbeleid die zowel vicevoorzitter van de Commissie is als de Raad Buitenlandse Zaken voorziet en beschikt over een Europese diplomatieke dienst, incl. 'EU-ambassades' in derde landen en bij internationale organisaties.

De militaire component van de samenwerking kwam nog recenter, in 1999, tot ontwikkeling, en bleef lang gericht op het formuleren van inputdoelstellingen gericht op crisisbeheersingsoperaties. Voor de meeste lidstaten blijft de NAVO de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Hoewel de EU-lidstaten gezamenlijk op wereldschaal relatief veel budget besteden aan militaire uitgaven, zijn deze uitgaven nationaal en gefragmenteerd. De EU is niet in staat om zonder NAVO-assistentie hoog in het geweldsspectrum te opereren.

De EU Global Strategy van juni 2016 en de daaropvolgende Raadsconclusies stellen dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de veiligheid van de lidstaten. Hoewel de Global Strategy de NAVO beschouwt als voornaamste beschermer tegen externe aanvallen, moeten Europese lidstaten gereed en uitgerust zijn om zichzelf te kunnen weren tegen externe dreigingen. Sinds de EU Global Strategy, waarvan de publicatie gelijk viel met het Britse referendum over uittreding, gaan de ontwikkelingen binnen het GVDB zeer snel (IOB 2020).

De voortdurende herhaling van de ambitie om een grotere geopolitieke rol op het wereldtoneel te vervullen en de praktijk die daar achteraan loopt houdt de zogenoemde "*capabilities-expectations gap*" (Hill, 1993) in stand. Ondanks de vele stappen die de unie de laatste jaren heeft gezet ter versterking van het buitenlands en veiligheidsbeleid, wordt de Unie namelijk geconfronteerd met een aantal structurele uitdagingen.

#### **2.4. Besluitvorming bij unanimiteit**

Besluitvorming bij unanimiteit maakt het nemen van besluiten moeilijker. Aangezien besluiten van buitenlands beleid vaak een binair karakter hebben, zoals het al dan niet erkennen van een regering of het al dan niet goedkeuren van een missie, is het moeilijker compromissen sluiten dan wanneer het om onderhandelingen over geld gaat (Borrell 2020c).

Unanimiteit heeft ook voordelen. Van gemeenschappelijke standpunten die met unanimiteit zijn aangenomen gaat een sterkere signaalfunctie uit. Ook hebben



besluiten die met unanimititeit zijn aangenomen een groter draagvlak, wat de naleving ervan bevordert, zoals in het geval van sancties.

Tegelijk schaadt het unanimititeitsvereiste de geloofwaardigheid van de EU als internationale actor, doordat het de EU dikwijls belet op belangrijke gebeurtenissen een standpunt in te nemen of tot actie over te gaan of leidt tot een weinigzeggende verklaring. De afgelopen jaren is er een trend waarneembaar waarbij lidstaten steeds vaker individueel of met een klein groepje besluiten van buitenlands beleid te blokkeren ([Koenig 2020](#)). Volgens de Commissie is dat niet op basis van onoverbrugbare verschillen in langetermijnbelangen, maar steeds meer op basis van particuliere belangen die geen relatie hebben met het voorliggende vraagstuk ([Koenig 2020](#)).

#### **Recente discussie over een efficiëntere besluitvorming GBVB**

In september 2018 presenteerde de Juncker Commissie een [mededeling](#) over een efficiëntere besluitvorming in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Hierin nodigde zij de lidstaten uit om vaker gebruik te maken van de mogelijkheden die het EU-verdrag in artikel 31, lid 2 biedt om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen.<sup>1</sup>

Ook stelde de Commissie voor om de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen uit te breiden naar de volgende beleidsterreinen:

- EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora;
- Goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU;
- Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

In het [BNC-fiche](#) van 19 oktober 2018 toonde het Kabinet zich voorstander van het vaker gebruik te maken van de mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming, zoals bij wijzigingen in sanctielijsten. Ook steunde het kabinet de gedachte om bij standpunten inzake mensenrechten in multilaterale fora en bij sancties de mogelijkheid op van QMV uit te breiden, maar niet als het gaat om civiele missies.

In een [gezamenlijke brief](#) voorafgaand aan de RBZ van 9 december jl. heeft minister Blok met zijn Tsjechische en Deense collega in een opiniestuk onder andere het voorstel gedaan om actiever gebruik te gaan maken van het middel van constructieve onthouding. Zoals de Commissie in haar mededeling schreef, wordt hier nu vaak geen gebruik van gemaakt waar het verdrag die mogelijkheid wel biedt.

Aangezien er nog geen formeel voorstel is gedaan, is er nog niet besloten over de suggesties van de Commissie.

Zelfs op de terreinen waar binnen de Raad met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten (de meeste vraagstukken), streven de lidstaten in de praktijk naar consensus. Het sluiten van compromissen is immers diep verankerd in de cultuur van de Raad. Meerderheidsbesluitvorming dwingt lidstaten om aan die compromissen te werken,

<sup>1</sup> Dit kan al wanneer de Raad een besluit vaststelt dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt op grond van een besluit van de Europese Raad met betrekking tot de strategische belangen en doelstellingen van de Unie; wanneer de Raad een besluit vaststelt dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt, op voorstel van de hoge vertegenwoordiger dat wordt voorgelegd naar aanleiding van een specifiek verzoek dat de Europese Raad; bij de aanneming van een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt; of bij de benoeming van een speciale vertegenwoordiger.

aangezien zij dan niet op hun nationale standpunten kunnen gaan zitten. Tegelijk zal dit geen panacee zijn voor het hele buitenlands beleid, mede omdat over belangrijke vraagstukken altijd het vetorecht zal bestaan.

## **2.5. Uiteenlopende standpunten van de lidstaten**

Net zo'n grote uitdaging is dat de standpunten van de lidstaten op buitenlandpolitieke onderwerpen sterk uiteenlopen. Deze verschillende standpunten vloeien voort uit verschillen in geschiedenis, geografie, identiteit, speciale relaties, internationale machtspositie, economische belangen (waaronder energieafhankelijkheid), het belang van waardenbevordering, en op de rol van de EU in de wereld als soft power of ook hard power. Deze uiteenlopende visies maken het moeilijk voor de EU om snel en eenduidig te reageren ten aanzien van machten als Rusland, China, Turkije en de VS of conflicten in de regio (Oostelijke Middellandse Zee, Libië).

## **2.6. Nationaal buitenlands beleid**

Het gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie laat onverlet dat de lidstaten hun eigen nationale buitenlands beleid blijven voeren. Lidstaten hebben hun eigen diplomatieke posten, leggen politieke bezoeken af, geven verklaringen af, zijn lid van internationale organisaties, hebben hun eigen hulpprogramma's in derde landen, etc. Lidstaten hechten sterk aan dit nationale beleid, waarbij de EU-lijn grosso modo een bandbreedte aangeeft, maar het nationale beleid is daar niet per se ondergeschikt aan. Zeker de grote lidstaten behouden zich een grote mate van vrijheid voor.

Voor derde landen is het vaak niet alleen makkelijker om zaken te doen met een lidstaat dan met de EU. Zij kunnen die bilaterale relaties met lidstaten ook gebruiken om invloed te krijgen, bijvoorbeeld door belangrijke investeringen te doen (zie ook paragraaf 3 over de China-relaties).

Volgens onderzoek van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken ([IOB 2019](#)) was de zogenoemde 'verticale coherentie' tussen Europees en nationaal beleid in de context van Europees Nabuurschapsbeleid zwak. Dit is niet alleen schadelijk voor de herkenbaarheid en het externe imago van de EU, door bilaterale signalen af te geven of financiële steun ondergraven lidstaten geregeld de beleidsagenda van de EU in partnerlanden.

## **2.7. Geopolitieke context**

De internationale context waarin de EU opereert vormt een steeds grotere uitdaging voor de manier waarop de Unie bij voorkeur haar invloed doet gelden, namelijk gericht op het bevorderen van gezamenlijke belangen, het maken van regels en bij voorkeur in multilateraal verband. De afgelopen jaren werden juist gekenmerkt door tanend Amerikaans leiderschap, afkalving van de op regels gebaseerde internationale orde en verschuivingen binnen de mondiale machtsstructuur. Er ontstaat een multipolaire orde waar machtsdenken en *zero-sum* belangenbehartiging dominant zijn. Azië zal steeds belangrijker worden - op economisch, veiligheids- en technologisch vlak. Spelers als China, Rusland en Turkije zijn toenemend assertief en proberen hun regionale en mondiale invloed uit te breiden.

De rivaliteit tussen de VS en China heeft ook een groot, vaak verlamrend effect op het multilaterale systeem: in de VN-Veiligheidsraad, de G20, de WHO en elders zijn er steeds meer meningsverschillen en nemen de veto's toe.

Internationaal staan democratie en mensenrechten toenemend onder druk. De problemen met de rechtsstaat in sommige lidstaten doen bovendien geen goed voor de op waarden gebaseerde agenda van de Unie in de kandidaat- en nabuurschapslanden. De Brexit betekent naast internationale reputatieschade voor de EU ook een substantieel verlies aan economische, politieke en militaire kracht.

## 2.8. Strategische autonomie

In het licht van een groeiende geopolitieke concurrentie tussen de VS en China is er een toenemend besef dat Europa zich minder afhankelijk moet maken van andere grootmachten. In zijn brief aan de ministers van Buitenlandse Zaken voor de eerste RBZ die hij voorzat maande Hoge Vertegenwoordiger Borrell de EU om zich te ontwikkelen tot een 'speler' tussen en niet 'het speelveld' van de grote machten (Politico).

Een concept dat steeds centraler komt te staan in het EU-beleid is het streven naar 'strategische autonomie'. Strategische autonomie kan worden opgevat als het vermogen om autonoom op te treden, te vertrouwen op de eigen bronnen in belangrijke strategische gebieden (zoals buitenlands beleid, veiligheid, energy en economie) en samen te werken met partners wanneer nodig (EPRS 2020a). Het streven naar strategische autonomie staat, naast de groene transitie en de digitale transformatie, centraal in de Routekaart voor herstel van Charles Michel en Ursula Von der Leyen, van april 2020. Dit heeft dan betrekking op het zorgen van een dynamisch industriebeleid, steun voor het MKB en *start-ups*, en een effectieve screening van buitenlandse directe investeringen (FDI).

De EU bevindt zich midden in de machtsstrijd tussen de grootmachten. Die heeft allereerst gevolgen voor economie en handel, die traditioneel het fundament van de Europese samenwerking vormen (Zandee en Kruijver 2020). Volgens Hoge vertegenwoordiger Borrell (2020a) kunnen we in onze omgang met China niet de VS achterna lopen, maar moeten we onze eigen, Europese weg gaan. We hebben vergelijkbare waarden als de VS, maar niet altijd dezelfde belangen. We delen niet de waarden waarop het politieke en economische systeem van China is gebouwd (Charles Michel 2020). Echter, als de VS zijn belangen steeds meer eenzijdig behartigt, vaak zonder ons van tevoren te informeren, moeten we daar op reageren, aldus Borrell (2020a).

De coronacrisis lijkt de consensus rond strategische autonomie te vergroten (EPRS 2020). Zo beginnen de Europese leiders te erkennen dat screening van buitenlandse directe investeringen (FDI) en het beschermen van strategische middelen voor buitenlandse investeringen bijdraagt aan strategische autonomie (EPRS 2020). De Covid-19 crisis heeft namelijk pijnlijk aangetoond hoezeer Europa afhankelijk is van andere grootmachten, vooral van China – zelfs voor de levering van mondkapjes. Hetzelfde geldt voor medicijnen zoals antibiotica en penicilline (Zandee en Kruijver 2020).

De externe energieafhankelijkheid van de EU, alle energiesoorten inbegrepen, is gestegen van 56% in 2000 tot 58% in 2018, ondanks de oproep van de Europese Raad in 2014 om de afhankelijkheid van externe bronnen te verminderen, met name in de

elektriciteits- en gasector. Rusland blijft de belangrijkste externe leverancier van de EU voor zowel ruwe olie (30% van de EU-invoer) als aardgas (40% van de EU-invoer). Een manier om de afhankelijkheid in de EU-27 verder te verminderen en de voorzieningszekerheid te waarborgen, is door energiebronnen te diversifiëren, het verbruik van fossiele brandstoffen te verminderen en tegelijkertijd het aandeel van vloeibaar aardgas (LNG) te vergroten ([EPRS 2020](#))

## 2.9. Een geopolitieke Commissie

Bij haar aantreden in 2019 heeft Commissievoorzitter Von der Leyen aangekondigd dat dit een geopolitieke commissie zou zijn. In haar opdrachtbrief aan de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Josep Borrell, schreef ze dat de Unie strategischer, assertiever en meer verenigd moet zijn. Om een mondiale leider te zijn moet de Unie besluiten op een snellere en efficiëntere manier nemen. De interne en externe van het Commissiewerk worden beter op elkaar afgestemd. Ook moeten stoutmoedige stappen worden gezet richting een Europese defensie-unie ([Von der Leyen, 2019](#)).

Volgens Borrell zelf betekent dit dat de EU de taal van macht moet leren spreken. Ook kwesties van handel en technologie moeten in zijn ogen worden beschouwd als kwesties van buitenlands beleid waarvoor de EU krachtige initiatieven moet nemen. Hij kondigde aan dat hij binnen de Commissie de "Commissiegroep voor een sterker Europa in de wereld" zou coördineren, om een coherente EU-aanpak te faciliteren bij het mobiliseren van EU-instrumenten. Het valt diplomaten op dat Borrell in vergelijking met zijn voorgangers veel uitgesprokener is over de rol die de EU op het wereldtoneel zou moeten nemen ([Politico](#)).

Ook op de agenda van de Europese Raad neemt buitenlands beleid een steeds prominentere plaats in. Uit de '[Leaders Agenda](#)' blijkt dat er praktisch elke vergadering van de Europese Raad tot de zomer van 2021 een onderwerp van externe betrekkingen op de agenda staat. Deze nieuwe agenda bevestigt de recente trend om EU-toppen met derde landen te organiseren met deelname van de regeringsleiders en staatshoofden, in plaats van alleen met de voorzitters van de Europese instellingen en de Hoge Vertegenwoordiger ([EPRS, 2020b](#)).

## 2.10. Conclusie

Door de manier waarop de Europese integratie de afgelopen decennia vorm heeft gekregen kent het buitenlands beleid van de EU meerdere gezichten. Op economisch en handelsgebied heeft de EU zich al vroeg tot een wereldmacht ontwikkeld. De EU slaagt er echter niet in om deze economische macht te vertalen op buitenlandspolitiek terrein. De EU leunt traditioneel op vormen van (niet-dwingende) soft power, zoals economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking en mist nog altijd het vermogen om (dwingende) hard power in te zetten. Daarnaast heeft de EU geregeld moeite om met een eenduidige en krachtige stem naar buiten te treden. Dit komt onder andere doordat de Raad bij unanimité besluit over buitenlands beleid, lidstaten op belangrijke dossiers uiteenlopende posities innemen en ook het nationale beleid van de lidstaten belangrijk blijft, waardoor de verdeeldheid tussen de lidstaten zich gemakkelijk openbaart.

De internationale context waarin de EU opereert ontwikkelt zich ongunstig. De op regels gebaseerde internationale orde staat steeds verder onder druk door de terugkeer van de machtspolitiek. Het multilaterale stelsel wordt uitgehold, doordat het steeds moeilijker wordt om in internationale fora tot afspraken te komen en de VS zich hebben teruggetrokken uit een aantal belangrijke internationale organisaties en afspraken.

De groeiende rivaliteit tussen met name de VS en China noopt de EU om een positie te bepalen tussen deze grootmachten. Hierbij deelt het de waarden van democratie, mensenrechten en individuele vrijheden met de VS, maar heeft het niet dezelfde belangen als de VS ten aanzien van China. Met name sinds het aantreden van de Commissie Von der Leyen (die zich afficheert als een 'geopolitieke Commissie') komt het streven naar 'strategische autonomie' steeds centraler te staan in het Europese beleidsdiscours. Het valt uiteraard te bezien hoe deze ambitie invulling krijgt en of de EU er in slaagt om deze waar te maken, gezien de geschetste uitdagingen die het EU buitenlands beleid traditioneel kenmerken.

## 3 Het Europese en het Nederlandse China-beleid vergeleken

### 3.1. Inleiding

Als illustratie van de verhouding tussen Europees en het Nederlands buitenlands beleid wordt in dit hoofdstuk het Europese en het Nederlandse China-beleid met elkaar vergeleken. Dit gebeurt hoofdzakelijk op basis van Europese en Nederlandse beleidsdocumenten. Na een bespreking van het Europese beleid (3.2) en het Nederlandse beleid (3.3), wordt in paragraaf 3.4 een duiding geven van de overeenkomsten en verschillen.

### 3.2. China-beleid van de EU

#### *Basis van het beleid*

Het buitenlands beleid van de EU in de context van China krijgt vorm middels conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken en de Europese Raad, de afspraken gemaakt tijdens EU-China Toppen en mededelingen van de HV en Europese Commissie (ter voorbereiding van de eerste twee). Ook onderhoudt de EU met China een jaarlijks mensenrechtendialoog. Het buitenlands beleid komt tot stand middels eenparigheid van stemmen in de Raad.

Het huidige buitenlands beleid van de EU in het kader van China stoelt op de gezamenlijke mededelingen van de HV en de Commissie 'Nieuwe EU-strategie ten aanzien van China' (juni 2016; bijbehorende Raadsconclusies) en 'EU-China – Een strategische visie' (maart 2019, bijbehorende verwelkoming door de Raad). Wat de Raad en Nederland (in 2019) betreft is de strategie van 2016 nog steeds leidend, waarbij de mededeling van 2019 een verfijning en aanscherping betreft. Samenwerking met China krijgt vorm middels de tussen de EU en China overeengekomen 'EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation' (november 2013) en de meest recente uitkomsten van de EU-China Toppen, namelijk die van april 2019 en juni 2020. Er moet nog overeenstemming bereikt worden tussen de EU en China over een investeringsverdrag en een nieuwe samenwerkingsagenda.

#### *Inhoud van het beleid*

Gebaseerd op de EU-Chinastrategie voert de EU een Chinabeleid dat inzet op samenwerking, wederzijdse politieke en economische voordelen en bevordering van mensenrechten. De EU doet dit op basis van de grondbeginselen en waarden van de Unie en met het oog op een eerlijke en evenwichtige relatie binnen de op regels gebaseerde internationale orde. De EU zet daarom in de relatie met China in op: bevorderen van duurzame groei, een wederkerige en eerlijke handelsrelatie, China aanspreken op zijn mensenrechtenverplichtingen, een veelomvattend investeringsakkoord, wederzijdse investeringsmogelijkheden, beperking van de Chinese industriële overcapaciteit, betere samenwerking betreffende onderzoek en innovatie, betere markttoegang en een gelijk spelveld, versterkte connectiviteit, een bredere gedeelde agenda met China betreffende extern beleid, regionale veiligheid in de Aziatische Pacific, dialoog met China over mondiale veiligheid, voortzetting veiligheids- en defensiesamenwerking en samenwerking op mondiale vraagstukken en binnen de

G20 en Wereldhandelsorganisatie. Dit alles moet zo veel mogelijk plaatsvinden middels een gecoördineerde aanpak: de EU moet als één geheel opereren.

Tegelijk hanteert de EU, met de strategische visie van 2019, een meer realistische, assertieve en veelzijdige aanpak. Terwijl de partnerrelatie gehandhaafd blijft wordt onderkend dat China ook een economische concurrent en rivaal is in het kader van bestuursmodellen (*governance*). Ten opzichte van de EU-Chinastrategie scherpt de strategische visie de toon over China dan ook aan, bijvoorbeeld op de terreinen mensenrechten, klimaatverandering, internationale samenwerking en eerlijke concurrentie. Tevens voegt de visie met name de twee actiepunten toe dat de EU haar eigen economische concurrentievermogen en eengemaakte markt moet versterken, evenals de beveiliging van kritieke infrastructuur en de eigen technologische basis.

Uitgebreide samenvattingen van de specifieke EU-beleidsdoelen zijn desgewenst te raadplegen in het [BNC-fiche](#) over de EU-strategie van 2016 en de [appreciatie](#) over de strategische visie van 2019.

De EU brengt het beleid ten uitvoer binnen multilaterale fora, de bilaterale betrekkingen met China, de jaarlijkse EU-China Top en (in de onderhandelingen over) handelsverdragen/-overeenkomsten.

#### *Recente ontwikkelingen*

Na de RBZ van 13 juli jl. hebben de [HV](#), [Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen](#) en [Raadsvoorzitter Michel](#) (na de EU-China Top van 22 juni) aangegeven dat de recente ontwikkelingen na de uitbraak van de COVID-19-pandemie de relatie tussen de EU en China veranderen. Voorbeelden zijn de [EU-China Top](#) die zonder overeenstemming eindigde, de recente afkondiging van EU-sancties in relatie tot [Hong Kong](#) en [cyberaanvallen](#), en [verstorend optreden](#) van China op economisch vlak en binnen internationale samenwerkingsverbanden. De [HV](#) stelde eind juli jl. in een interview met *Der Spiegel* dat terwijl de EU naar meer strategische autonomie streeft, lidstaten vaak verschillend bepaalde ontwikkelingen duiden, zoals de opstelling van China, deels vanuit uiteenlopende belangen tussen lidstaten (zo zijn 11 EU-lidstaten lid van het handels- en investeringsoverleg tussen Centraal- en Oost-Europese landen en China: '[17+1](#)'). Vanwege de unanimiteitsregels wordt hierdoor vaak naar de kleinste gemene deler gezocht, een smalle basis volgens de HV. De HV gaat [momenteel](#) na of de mededeling uit 2019 een update behoeft. Nederland is voorstander van het regelmatig actualiseren van de EU-Chinastrategie.

Een herziening van het EU-China beleid op korte termijn lijkt echter niet aan de orde. [Conclusies](#) van de Europese Raad van begin oktober bevestigen namelijk de beleidsaanpak zoals vervat in de strategie van 2019. Wel wordt opgeroepen tot verdere coherente inspanningen om deze uit te voeren. Ook wordt de HV verzocht uiterlijk in maart 2021 een voortgangsverslag hierover in te dienen.

### **3.3. China-beleid van Nederland**

#### *Basis van het beleid*

Het huidig buitenlands beleid van Nederland in de context van China is met name geformuleerd middels de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans' ([mei 2019](#)). Relevante toevoegingen of toelichtingen zijn door het kabinet gegeven tijdens

het notaoverleg over de beleidsnotitie ([september 2019](#)) en in de actualisering van het veiligheidsdeel van de Nederlandse Polaire Strategie 2016-2020 ([juli 2019](#)), de kabinetsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa' ([september 2019](#)), de Kamerbrief inzake 'Mensenrechten China' ([november 2019](#)) en de bijbehorende antwoorden op feitelijke vragen ([juni 2020](#)), de tussenrapportage Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie ([april 2020](#)), de geannoteerde agenda van de informele RBZ d.d. [29 mei 2020](#) en de kabinetsappreciatie 'VS-China spanningen sinds de corona-uitbraak' ([juni 2020](#)). Het China-beleid valt binnen het brede kader voor het Nederlands buitenlands beleid: de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 'Wereldwijd voor een veilig Nederland' ([maart 2018](#)).

Binnen de EU is Nederland het enige land met een geformuleerd strategisch document specifiek gericht op de omgang met China.<sup>2</sup>

#### *Inhoud van het beleid*

Zoals geformuleerd in de Chinanotitie voert Nederland een Chinabeleid dat inzet op duurzame en inclusieve handel en investeringen, samenwerking op de gebieden technologie en innovatie, meer evenwicht en wederkerigheid in de handelsrelatie met China, versterken van de eigen markt en concurrentievermogen, veiligheidssamenwerking, behoud van universele standaarden en internationale afspraken betreffende mensenrechten, uitbreiden van de samenwerking op de gebieden klimaat, hernieuwbare energie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en milieutechnologie, werken aan SDG's en duurzaamheid, kwalitatief goede en duurzame infrastructuur, beschermen van het multilaterale systeem en de Nederlandse belangen, onderlinge samenwerking binnen het Koninkrijk en samenwerking met relevante spelers binnen Nederland. Op al deze terreinen weegt Nederland altijd kansen en risico's tegen elkaar af met als credo 'open waar het kan, beschermend waar het moet'.

Nederland brengt het beleid ten uitvoer binnen multilaterale fora, de bilaterale betrekkingen met China en – met name – via de EU. In de Chinanotitie stelt het kabinet: 'Het Nederlandse beleid valt onder de paraplu van het EU-Chinabeleid en is er complementair aan. Het kabinet ziet de EU als belangrijkste kanaal in de relatie met China. Het Europese Chinabeleid staat of valt met EU-cohesie.' De meeste van de hierboven genoemde beleidsdoelen wil het kabinet vooral in EU-verband ten uitvoer brengen, zo blijkt uit de notitie en opvolgende correspondentie met de Kamer.

Het kabinet streeft dan ook naar eensgezindheid binnen de EU, om slagvaardig richting China te kunnen opereren, en apprecieert verdeeldheid onder lidstaten als zorgelijk.

Als gemeenschappelijk handelen op belangrijke punten niet lukt, zoekt Nederland binnen de EU een kopgroep om alvast stappen te zetten. Het uiteindelijke doel is dan alsnog inbedding in de EU-structuren. Opgemerkt moet worden dat de EU op de meeste dossiers eensgezind is. De AIV stelde in juni 2019 vast dat er een onmiskenbare beweging naar Europese eenheid inzake China is te onderkennen. Het kabinet ziet dat dit helaas niet voor alle onderwerpen geldt en noemt in de appreciatie van het advies als voorbeeld het dossier 'mensenrechten'.

---

<sup>2</sup> Verslag van een notaoverleg d.d. 30 september 2019 met ministers Blok en Kaag (Kamerstuk 35 207 nr. 29).



### 3.4. Duiding overeenkomsten en verschillen

Uit de genoemde beleidsdocumenten van de EU en Nederland kan opgemaakt worden dat de brede beleidsdoelen van de EU en Den Haag in grote mate met elkaar overeenkomen. Waar dit (nog) niet het geval is, probeert Nederland via de EU of met gelijkgestemde landen beleid uit te dragen, voordat het alleen zal opereren.

Hiermee lijken echte beleidsverschillen met name te ontstaan op het niveau van bilaterale relaties tussen China en individuele EU-lidstaten. Dit is het geval wanneer Nederland – vanwege gebrek aan unanimiteit in de Raad – enkele onderdelen van beleid, conform zijn gewenste inzet, alleen bilateraal bij China kan agenderen, eventueel samen met een aantal gelijkgestemde landen. Daarbuiten geldt vanzelfsprekend dat in de marges verschillen tussen het Europees en Nederlands Chinabeleid ontstaan indien de orde van grootte overleg op bilateraal niveau gebiedt of er sprake is van een specifieke kwestie tussen Nederland en China.

Voor zaken waar Nederland apart (verdergaande) aandacht bij China vraagt omdat unanimiteit in de Raad niet altijd aanwezig is, geldt het thema 'mensenrechten' als voornaamste voorbeeld. Volgens het kabinet speelt Nederland zowel bilateraal als binnen internationale platforms een zeer leidende rol in het agenderen van de mensenrechtensituatie in China.<sup>3</sup> Druk vanuit de Kamer speelt hierbij ook zeker een rol. Binnen de EU bestaat niet altijd overeenstemming over welke stappen op dit terrein genomen moeten worden. Hierdoor agendeert Nederland zorgen over mensenrechtenschendingen of de mensenrechtensituatie direct bij China, bijvoorbeeld tijdens officiële gelegenheden en de reguliere bilaterale mensenrechtendialoog.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Verslag van een notaoverleg d.d. 30 september 2019 met ministers Blok en Kaag (Kamerstuk 35 207 nr. 29).

<sup>4</sup> Kamerbrief inzake 'Mensenrechten China' (Kamerstuk 35 207 nr. 32).

## 4 Objectieve machtsverhoudingen op basis van indicatoren

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de objectieve machtsverhoudingen tussen de VS, China, de EU en Rusland geïllustreerd aan de hand van een aantal economische, politieke en militaire indicatoren. Uiteraard geeft dit overzicht slechts een beperkt inzicht in de werkelijke machtsverhoudingen, doordat veel meer factoren hierop van invloed zijn. Om te beginnen wordt kort ingegaan op de Chinese en Russische perspectieven op bronnen voor macht en invloed (4.2). Vervolgens wordt een aantal economische (4.3), politieke (4.4) en militaire (4.5) indicatoren gepresenteerd. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (4.6).

### 4.2. Machtsbronnen vanuit het perspectief van China en Rusland

China en Rusland hebben beide deels van 'het Westen' en van elkaar afwijkende benaderingen van macht. Deze benaderingen lijken te worden verklaard door een combinatie van geostrategische, historische en culturele factoren. Deze benaderingen leiden echter niet tot het hanteren van andere machtsbronnen, wel tot een andere waardering van deze bronnen.

#### **China**

Het denkkader van de Chinese partijtop (CCP) is gevormd door een wereldbeeld waarin China de underdog is. Het Chinese denken moet ook begrepen worden in de context van leninistische staatsvorming, waarin begrippen als materialisme en dialectiek centraal staan. Alles wordt dus gezien in termen van relaties en verdeling.

China beseft zich dat het in een existentiële strijd is verwickeld met de VS. De VS willen mondiaal dominant blijven en China voelt zich daardoor uitgedaagd. Wat betreft militaire capaciteiten legt China het af tegen de VS (zie ook verder in deze paragraaf), al groeit China sterk op dit vlak. China redeneert als volgt: mocht het tot een groot internationaal conflict komen, dan moeten we zorgen dat de context zo is dat anderen niet zonder ons kunnen. Om die reden wil China dus aanwezig zijn in de kritische infrastructuur van andere landen.

China denkt hierin niet per se zero-sum, maar wel als het om de relatie met Amerika gaat. China denkt ook win-win, dat was bijvoorbeeld de achtergrond van het Belt and Road Initiatief. Het hoeft niet te domineren en dingen kunnen ook ten goede komen aan de ander. Als het gaat om handel en grondstoffen wil China de eigen afhankelijkheid van anderen afbouwen, en tegelijk de afhankelijk bij anderen van China vergroten. M.a.w. het wil potentieel onmisbaar zijn.

Voor China is belangrijk hoe goed je cohesie kunt bewaken en of je effectief optreden bij een economische crisis. De EU scoort hier laag in Chinese ogen. Sinds de financieel-economische crisis en de Brexit wordt in China veel negatiever aangekeken tegen het Europese politiek-economische model.

Voor China is 'soft power' (waarbij China niet hoog op scoort, zie verder) niet onbelangrijk, maar van secundair belang. Het gaat China meer om 'discourse power'; het recht om gehoord te worden.

### **Rusland**

Van Rusland is onder andere bekend dat het veel meer dan de EU bereid is om militaire macht te gebruiken. Ook heeft het een hogere tolerantie voor militair conflict.

Een ander verschil is de omgang met bondgenoten. In de EU worden samenwerkingsverbanden als een essentieel onderdeel van buitenlands beleid beschouwd. Er wordt geïnvesteerd in langeretermijnrelaties en multilaterale systemen om daar in de toekomst profijt van te hebben. Waar wij macht mede definiëren als het gezamenlijk met anderen dingen gedaan krijgen, beschouwt Rusland relaties met bondgenoten veeleer transactioneel (een benadering die overigens ook bij de Amerikaanse president Trump is waar te nemen). De door Rusland geleide allianties zoals de Collectieve Verdragsorganisatie, Euraziatische Unie, de Uniestaat met Belarus en zelfs de Shanghai Co-operation Organization kenmerken zich door een hoge mate van asymmetrie en onderling wantrouwen. Rusland is veel meer geneigd te werken met druk en chantage (dreigen met het verhogen van de gasprijs, het uitzetten van arbeidsmigranten, boycotten van producten of het opstoken van bevroren conflicten) in plaats van te investeren in langdurige relaties op basis van geven en nemen. Met andere woorden, dat is macht in de zin van "we krijgen dingen gedaan omdat anderen zo van ons afhankelijk zijn".

## **4.3. Economische indicatoren**

### **Aandeel in wereldeconomie**

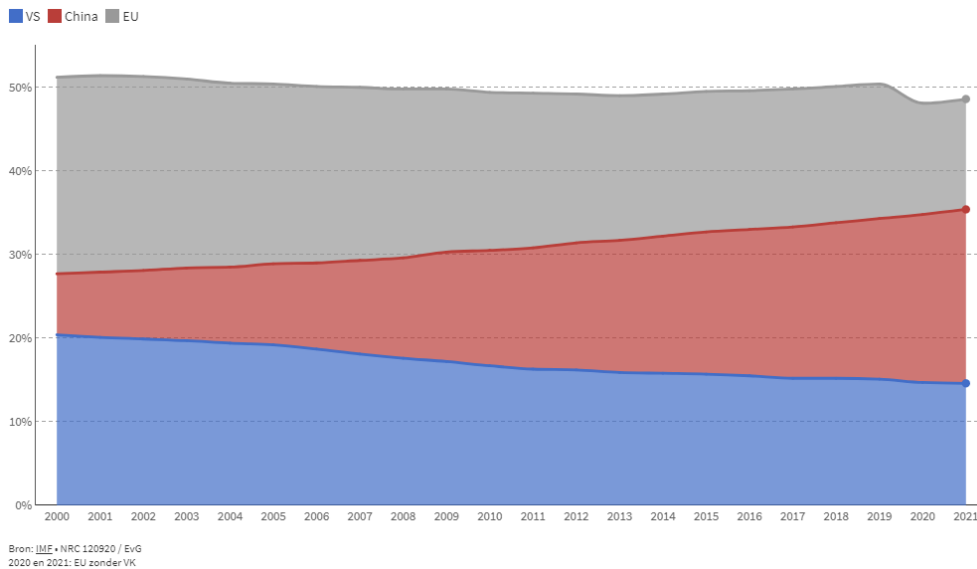
In 2017 hadden China, de VS en de EU27 min of meer een gelijk aandeel. De Russische economie is ongeveer een vijfde van dat China, de VS of de EU27. Het aandeel van het VK was in 2017 2,5%, waarmee de EU28 in 2017 nog de grootste markt ter wereld was (zie tabel 1).

<b>Tabel 1 Aandeel in wereldeconomie</b>	<b>VS</b>	<b>China</b>	<b>EU27</b>	<b>Rusland</b>
Aandeel in Bruto Binnenlands Product koopkrachtpariteit (2017)	16,3%	16,4%	16,0%*	3,2%

Bron: *Eurostat, 2019.*

Uit figuur 1 (volgende pagina) wordt duidelijk dat het Chinese aandeel in de wereldeconomie sinds 2000 sterk is toegenomen en dat van de EU en de VS gestaag afgenomen.

**Figuur 1** Aandeel VS, China en EU in wereld-bbp, in procent

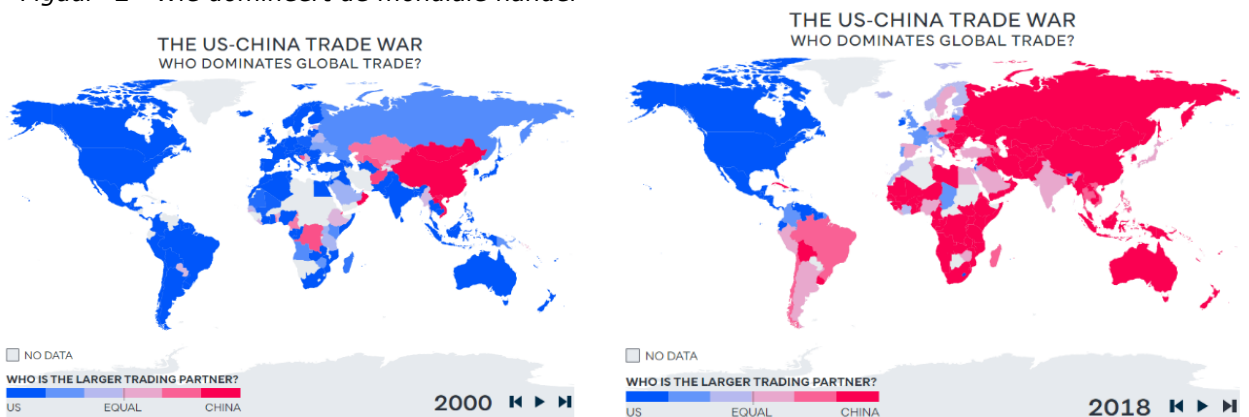


Klik [hier](#) voor een interactieve chart.

**Handel**

In 2001, het jaar dat China toetrad tot de Wereldhandelsorganisatie, had meer dan 80% van de landen een groter handelsvolume met Amerika dan met China. In 2018 was dat cijfer gedaald tot iets meer dan 30% - twee derde van de landen (128 van de 190) handelde meer met China dan met de Verenigde Staten. 90 landen handelden meer dan twee keer zoveel met China als met Amerika (deze zijn in de grafiek in donkerrood weergegeven). Het keerpunt was de wereldwijde financiële crisis, waarbij China de Verenigde Staten inhaalde als grotere handelspartner voor meer dan de helft van alle landen. In de afgelopen jaren is de trend in het voordeel van China afgenomen, aangezien de economie is vertraagd terwijl die van Amerika is aangetrokken. Maar het wereldhandelslandschap is al aanzienlijk hervormd ([Lowy Institute](#)) (zie figuur 2).

**Figuur 2** Wie domineert de mondiale handel



## Technologie

Technologische ontwikkeling is van toenemend belang voor de internationale verhoudingen, zowel als het gaat om het militaire en veiligheidsdomein, als het economische en het sociaal-politieke domein. Zie hierover de [Stafnotitie over de impact van technologische ontwikkeling op het buitenlands beleid](#) van 28-09-2020.

Tabel 2 Uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (R&D)				
	VS	China	EU27	Rusland
In mrd USD**	476,5	372,3	*294,5	40,3
Per inwoner	1.456	266	666	279
Als % BNP	2,7	2,0	2,2	1,1
Onderzoekers per miljoen inwoners**	4.205	1.089	4.277	3.075

Bron: [UNESCO Institute for Statistics](#)

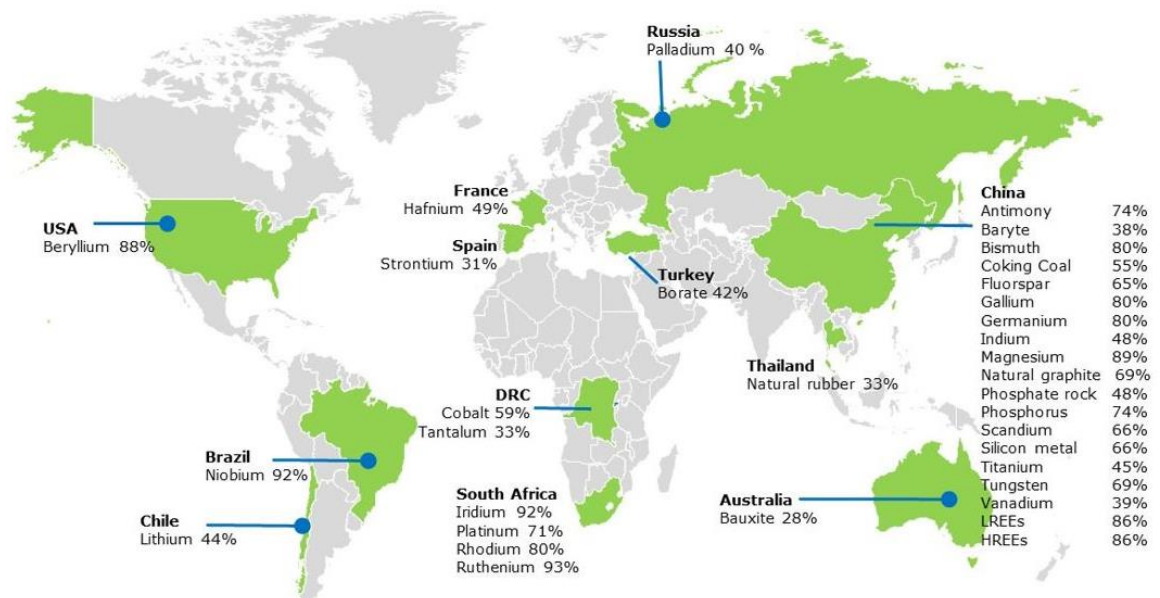
\* EU27 in mrd EUR

\*\* EU27 = gemiddelde van Frankrijk en Duitsland als proxy

## Toegang tot grondstoffen

Grondstoffen zijn cruciaal voor de Europese economie. Ze vormen een sterke industriële basis voor het produceren van goederen en voor allerlei toepassingen die in het dagelijks leven en in moderne technologieën worden gebruikt. Ze zijn ook belangrijk voor de groene transitie. Betrouwbare en ongehinderde toegang tot bepaalde grondstoffen is een groeiende zorg binnen de EU en over de hele wereld ([Europese Commissie](#)). De Europese afhankelijkheid van China voor grondstoffen, inclusief zeldzame is groot. Figuur 3 geeft weer waar kritieke grondstoffen worden geproduceerd en geeft daarmee een indicatie van de afhankelijkheden.

Figuur 3 Waar worden kritieke grondstoffen geproduceerd



Bron: [Europese Commissie, 2020](#)

#### 4.4. Politieke indicatoren

##### Bevolkingsomvang

Hoewel niet een indicator van politieke invloed is bevolkingsomvang voor de status van een land of regionale entiteit in de wereld. De Brexit (een feit per 1 februari 2020) betekende een verlies van 13% van het inwonertal van de EU (zie tabel 3).

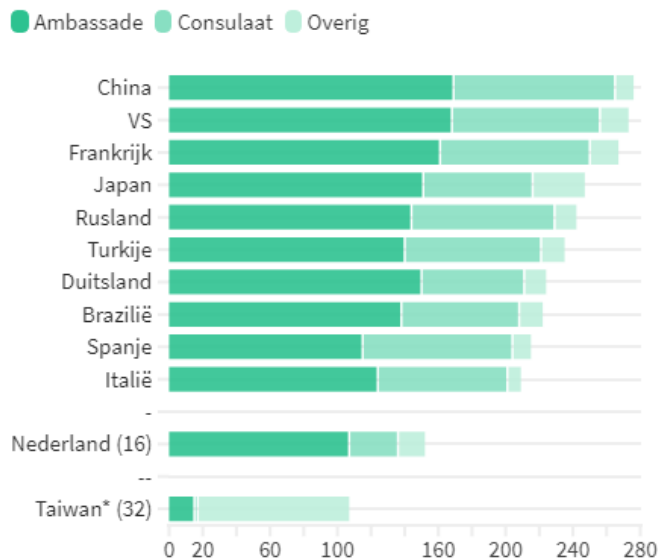
Tabel 3 Bevolkingsomvang (in miljoenen inwoners)					
	VS	China	EU27	EU28	Rusland
Inwoners (2019)	327,2	1.400,8	446,8	513,5	144,5
Inwoners (2017)	323,2	1.378,7	445,5	511,4	144,3
Inwoners (2016)	318,9	1.364,3	444,8	510,2	143,8

\*Bron: Voor VS, China en Rusland: [Global Diplomacy Index](#); Voor EU: [Eurostat](#)

##### Diplomatiek netwerk

Een groot diplomatiek netwerk is een indicatie van macht en invloed, en van een verlangen daarnaar. Met 276 diplomatieke missies heeft Beijing sinds een jaar het grootste postennetwerk ter wereld, net iets groter dan de VS (273) en Rusland (242) (zie figuur 4 en tabel 4).

Figuur 4 Diplomatieke posten (2019)



Bron: [Global Diplomacy Index](#) • NRC 120920 / EvG

\* Taiwan is geen lid van de VN, sommige landen erkennen Taiwan wel

Bron: [NRC Handelsblad](#), 11 september 2020.

<b>Tabel 4 Diplomatieke vertegenwoordigingen</b>				
	<b>VS</b>	<b>China</b>	<b>EU27</b>	<b>Rusland</b>
Posten 2019 (ambassades)*	273 (168)	276 (169)	145	242 (144)
Posten 2017 (ambassades)	274 (167)	271 (164)	N.b.	243 (144)
Posten 2016 (ambassades)	271 (166)	263 (163)	N.b.	244 (143)
Vetomacht in VN- Veiligheidsraad	Ja	Ja	Nee, alleen lidstaat FRA	Ja

Bron: *Lowy Institute*

\* EU27 betreft EU-delegaties in derde landen en bij internationale organisaties. De vertegenwoordigingen van de Europese Commissie in de EU-lidstaten zijn hierbij niet meegeteld.

### Ontwikkelingssamenwerking

Een belangrijk manier om internationaal invloed te verwerven is het geven van ontwikkelingssamenwerking. Dit biedt zowel in de relatie met ontwikkelingslanden als via multilaterale kanalen mogelijkheden om het beleid in andere landen te beïnvloeden. De EU en de lidstaten gezamenlijk zijn de grootste donor van officiële ontwikkelingshulp (ODA), zie tabel 5.

<b>Tabel 5 Officiële ontwikkelingshulp (ODA), 2019</b>			
	<b>Totaal in miljard US dollar</b>	<b>Per inwoner in US dollar</b>	<b>% van BNI</b>
VS	34,6	USD 95,5	0,16
China	38,0	27,9	0,36
Rusland	1,4	8,0	0,03
EU-instellingen	14,8	27,0	n.b.
EU, incl. lidstaten*	74,0	n.b.	0,47

Bron: *Cijfers OECD 2019*

\* Cijfers over 2015

### Soft power

Soft power heeft betrekking op het vermogen om te verleiden en te coöpteren, in plaats van dwang (in tegenstelling met 'hard power'). Met andere woorden, soft power omvat het beïnvloeden van de voorkeuren van anderen door middel van aantrekkingskracht en aantrekkingskracht. Een kenmerk van soft power is dat het niet dwingend is; het wordt onder andere gebruikt in relatie tot cultuur, politieke waarden en buitenlands beleid.

De Soft Power 30 is een ranglijst van de soft power van landen die in 2015 is geproduceerd en gepubliceerd door het mediabedrijf Portland. De ranglijst is gebaseerd op 'de kwaliteit van de politieke instellingen van een land, de omvang van hun culturele aantrekkingskracht, de kracht van hun diplomatieke netwerk, de wereldwijde reputatie van hun hoger onderwijsstelsel, de aantrekkelijkheid van hun economisch model en de digitale betrokkenheid van een land bij de wereld.

In de ranking over 2019 (zie tabel 7) valt op dat China op plaats 27 staat en Rusland op plaats 30. De VS zijn teruggevallen van plaats 1 in 2016 tot plaats 5 in 2019. Frankrijk heeft het VK als nummer 1 vervangen. Verder staan er 16 lidstaten in de top 30 van de wereld.

<b>Tabel 7 Ranking Soft Power 30 (2019)</b>				
	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>
<b>Frankrijk</b>	<b>1</b>	2	1	5
<b>VK</b>	<b>2</b>	1	2	2
<b>Duitsland</b>	<b>3</b>	3	4	3
<b>Zweden</b>	<b>4</b>	8	9	9
<b>Verenigde Staten</b>	<b>5</b>	4	3	1
<b>Zwitserland</b>	<b>6</b>	7	7	8
<b>Canada</b>	<b>7</b>	6	5	4
<b>Japan</b>	<b>8</b>	5	6	7
<b>Australië</b>	<b>9</b>	10	8	6
<b>Nederland</b>	<b>10</b>	9	10	10
<b>Italië</b>	<b>11</b>	12	13	11
<b>Noorwegen</b>	<b>12</b>	13	12	15
<b>Spanje</b>	<b>13</b>	14	15	12
<b>Denemarken</b>	<b>14</b>	11	11	13
<b>Finland</b>	<b>15</b>	15	17	14
<b>Oostenrijk</b>	<b>16</b>	14	17	14
<b>Nieuw-Zeeland</b>	<b>17</b>	18	18	16
<b>België</b>	<b>18</b>	16	16	18
<b>Zuid-Korea</b>	<b>19</b>	20	21	22
<b>Ierland</b>	<b>20</b>	19	19	20
<b>Singapore</b>	<b>21</b>	21	20	19
<b>Portugal</b>	<b>22</b>	22	22	21
<b>Polen</b>	<b>23</b>	24	24	23
<b>Tsjechië</b>	<b>24</b>	26	27	29
<b>Griekenland</b>	<b>25</b>	23	23	25
<b>Brazilië</b>	<b>26</b>	29	29	24
<b>China</b>	<b>27</b>	27	25	28
<b>Hongarije</b>	<b>28</b>	25	28	26
<b>Turkije</b>	<b>29</b>	(>30)	30	(>30)
<b>Rusland</b>	<b>30</b>	28	26	27

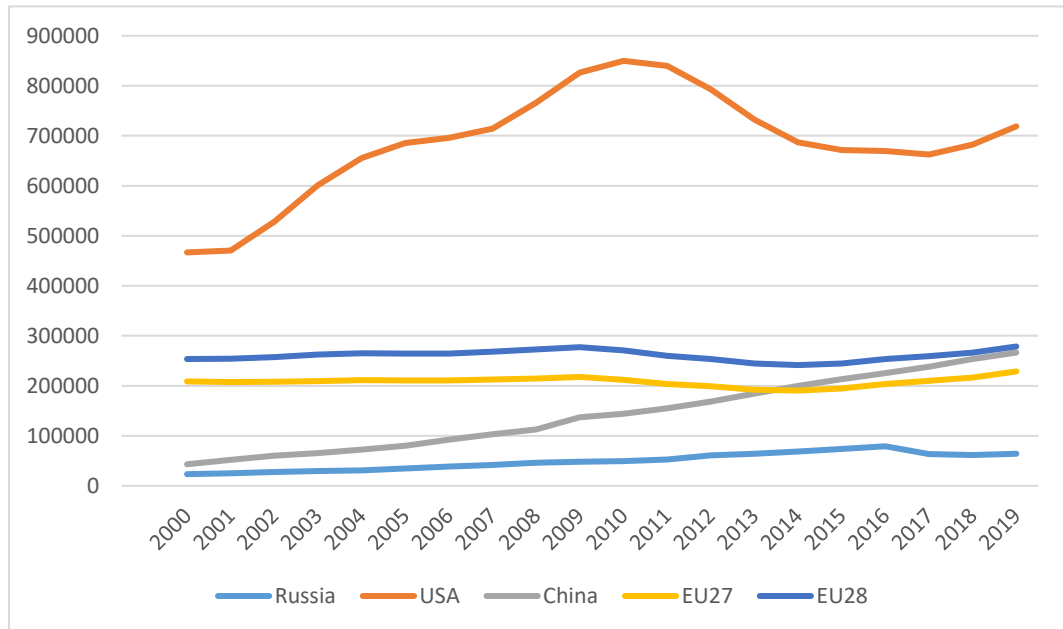
Bron: *Portland, The Soft Power 30, A Global ranking of Soft Power, 2019*

#### 4.5. Militaire indicatoren

Militaire uitgaven geven een indicatie van de investeringen die worden gedaan in het defensieapparaat, maar de mate waarin zich dit vertaalt is in grote mate afhankelijk van waar die uitgaven aan worden besteed. Uit onderstaand figuur wordt duidelijk dat de militaire uitgaven van China sinds 2000 een constante stijgende lijn vertonen. De uitgaven van de EU-lidstaten gezamenlijk blijven min of meer op een gelijk niveau, maar de Brexit betekent een forse daling. Rusland heeft een relatief laag budget, dat evenwel sinds 2000 sterk is gestegen.



Figuur 5 Militaire uitgaven 2000-2019



DAO, op basis van data [SIPRI](#)

<b>Tabel 6 Militaire capaciteiten (indicatie)</b>				
	<b>VS</b>	<b>China</b>	<b>EU</b>	<b>Rusland</b>
Militair budget	USD 610 mrd	USD 228 mrd	NB.	USD 66,3 mrd
Als % VS	100%	37%		11%
Als % BNP	3,1%	1,9%		4,3%
Actief personeel	1.281.900	2.300.000		771.000
Reservisten	811.000	8.000.000		2.000.000
<b>Landmacht</b>				
Tanks	6.393	7.760		20.050
Gewapende gevechtsvoertuigen	41.760	6.000		27.335
Totaal artillerie	3.269	9.726		14.557
Zelfrijdende artillerie	950	1.710		5.955
Raketartillerie	1.197	1.1770		4.032
<b>Luchtmacht</b>				
Totaal vliegtuigen	12.304	4.182		4.441
Gevechtsvliegtuigen	457	1.150		751
Multirol vliegtuigen	587	629		526
Aanvalsvliegtuigen	587	270		783
Helicopters	4.889	1.170		1.505
<b>Marine</b>				
Totaal	437	780		314
Vliegdekschepen	20	2		1
Destroyers	85	36		18
Fregatten	0	54		10
Korvetten	0	42		83
Onderzeeërs	71	76		59
<b>Nucleair</b>				
Nucleaire kernkoppen	6.500	280		6.490

Bron: [www.amedforces.eu](http://www.amedforces.eu) (NB. Betreft geen officiële cijfers. Samengesteld op basis van Wikipedia, cia.gov, icanw.org, overheidswebsites en persberichten).

#### 4.6. Conclusie

Indicatoren op economisch, politiek en militair terrein laten zien dat China zich heeft gevestigd als internationale grootmacht. China is de EU en de VS voorbij gestreefd als grootste economie ter wereld en is ook de grootste handelseconomie. Bovendien beschikt het over belangrijke grondstoffen voor de wereldeconomie, inclusief metalen die belangrijk zijn voor de digitalisering en vergroening van de economie.

China, qua inwonertal het grootste land ter wereld, heeft inmiddels ook het grootste aantal diplomatieke posten en ambassades, net iets meer dan de VS, en laat daarmee zien een actief buitenlands beleid te willen voeren. De VS, China en Rusland hebben een permanente zetel in de VN-veiligheidsraad, met vetorecht. De EU heeft, sinds het vertrek van het VK, alleen lidstaat Frankrijk met een vaste zetel. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is de EU, incl. de lidstaten, met afstand de grootste donor.

China heeft de VS inmiddels ruimschoots ingehaald. Qua soft power scoren de lidstaten van de EU traditioneel zeer hoog. De posities van Rusland en China steken daar schril bij af. Opvallend is de daling van de soft power van de VS sinds 2016.

Op militair terrein blijven de VS met afstand de grootste macht, maar China is bezig met een inhaalrace. Qua militaire uitgaven heeft China de EU inmiddels ingehaald. Hoewel de uitgaven van Rusland aanzienlijk lager liggen (11% van de VS) beschikt het over aanzienlijke capaciteiten.

## 5 Geraadpleegde bronnen

Barigazzi, J. (2019) Borrell urges EU to be foreign policy 'player, not the playground', *Politico*, 9 december 2019.

Kofod, J. S. Blok and T. Petříček (2019) How to revamp EU foreign policy; Give incoming EU foreign policy chief Josep Borrell more leeway to act on global stage, in *Politico*, 9 December 2019.

Borrell, J. (2020a) Merkel in particular can help, Interview with *Der Spiegel*, 20 juli 2020.

Borrell, J. (2020b) China, the US and us, blog post by High representative Josep Borrell, European External Action Service, 31 July 2020.

Borrell, J. (2020c) When member states are divided, how do we ensure Europe is able to act?, blog post by High representative Josep Borrell, European External Action Service, 2 October 2020.

Chin-A-Fo, H. & M. Kerres (2020) Argwaan alom, maar hoe groot is de Chinese macht nou werkelijk? In: *NRC Handelsblad*, 11 september 2020.

Council of the European Union (2016) EU Strategy on China, Council conclusions , 18 July 2016.

Council of the European Union (2019) Main results of the EU-China summit, 9 April 2020.

Council of the European Union (2019) Main results, Foreign Affairs Council, 18 March 2019.

Council of the European Union (2020) EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership, Press release by President Michel and President von der Leyen, 22 juni 2020.

Council of the European Union (2020) Foreign Affairs Council, Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference, Brussels, 13 July 2020.

Council of the European Union (2020) EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks, Press release, 30 July 2020.

Delegation of the European Union to China (2013) EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, 23 november 2013.

EPRS (2020a) Strategic sovereignty for Europe, Briefing EPRS, Ideas Paper, European Parliamentary Research Service.

EPRS (2020b) European Council Leaders' Agenda 2020-21, At A Glance, European Parliamentary Research Service.

EPRS (2020c) Outcome of EU-China Video-Summit of 22 June 2020, European Parliamentary Research Service, 30 July 2020.

European Parliament (2020) EU-China Comprehensive Agreement on Investment (EU-China CAI), Legislative train schedule, A Balanced and progressive trade policy to harness globalisation.

European Commission (2020) JRC assesses critical raw materials for Europe's green and digital future, EU Science hub.

Europese Commissie (2016) Nieuwe EU-strategie ten aanzien van China, Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad, JOIN(2016) 30 final, Brussel, 22 juni 2016

Europese Commissie (2018) Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, Mededeling van de Commissie, COM(2018) 647 final, Brussel, 12 september 2018.

Europese Commissie (2019) EU-China – Een strategische visie, Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad, JOIN(2019) 5 final, Straatsburg, 12 maart 2019.

European Commission (2020) EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership, Press release, Brussels, 22 June 2020.

European Council (2020) Leaders' Agenda 2020-2021.

Europese Unie (2020) Een routekaart naar herstel; Naar een veerkrachtiger, duurzamer en rechtvaardiger Europa,

European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy global Strategy, June 2016.

Europese Raad (2020) Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (1 en 2 oktober 2020), EUCO 13/20, Brussel 2 oktober 2020.

Eurostat (2019) The 2017 results of the International Comparison Program, 84/2020, 19 May 2020.

Yusha, Z. (2020) EU sanctions on HK 'symbolic', in *Global Times*, 29 July 2020.

Hill, C. (1993) The capabilities-expectations gap, or Conceptualizing Europe's International Role, In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, September 1993.

IOB (2019) The Dutch contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017, Evaluation no. 425, Policy and Operations Evaluation department, The Hague, Ministry of Foreign Affairs.

IOB (2020) De Kloof gedicht? Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling, Evaluatie nr. 437, directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Karásková, I. (2020), Engaging China in 17+1: Time for the ACT Strategy, in: *The Diplomat*, 7 April 2020.

Keukeleire S. & T. Delreux (2014) The Foreign Policy of the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Koening N. (2020) Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences, Policy Brief, Hertie School, Jacques Delors Centre, 10 February 2020.

McClory, J. (2019) The Soft Power 30, A Global ranking of Soft Power, Portland.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016), BNC-fiche Gemeenschappelijke mededeling EU-strategie ten aanzien van China, Kamerstuk 22112, nr. 2182, Den Haag, 27 juli 2016.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018) BNC-fiche mededeling over efficiëntere besluitvorming in het GBVB, Kamerstuk 22112, nr. 2714, Den Haag, 19 oktober 2018.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019) Geannoteerde agenda voor de Europese Raad van 21 en 22 maart 2019, Kamerstuk 21501-20, nr. 1417, Den Haag, 15 maart 2019.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019) Nederland-China: een nieuwe balans, bijlage bij Kamerstuk 35207, nr. 1, Den Haag, 15 mei 2019.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020) Verslag van de informele videoconferentie van de Raad Buitenlandse Zaken van 29 mei 2020, Kamerstuk 21501-02, nr. 2166, Den Haag, 3 juni 2020.

Moravcsik, A. (2020) Why Europe Wins, in: *Foreign Policy*, September 24, 2020.

OECD (2020) Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries, Organisation for Economic Development and Cooperation, Paris, 16 April 2020.

Tweede Kamer (2019) Verslag van een notaoverleg, gehouden op 20 september 2019, over de beleidsnotitie 'Nederland-China: een nieuwe balans', Kamerstuk 35207, nr. 29, Den Haag, 9 oktober 2019.

Von der Leyen, U. (2019) Mission letter to Josep Borrell, 10 september 2019.

Zandee D. & K. Kruijver (2020) COVID-19: De geopolitieke gevolgen voor de EU, Policy Brief, Instituut Clingendael.

### **Geraadpleegde websites**

(Geraadpleegd oktober 2020)

Armed forces of the World, [www.armedforces.eu](http://www.armedforces.eu)

European Commission, Critical raw materials, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en)

Eurostat Population on 1 January, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en>

Lowy Institute, Global diplomacy Index, 2019 Country Ranking, [https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country\\_rank.html](https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html)

SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>

UNESCO Institute for Statistics, <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>